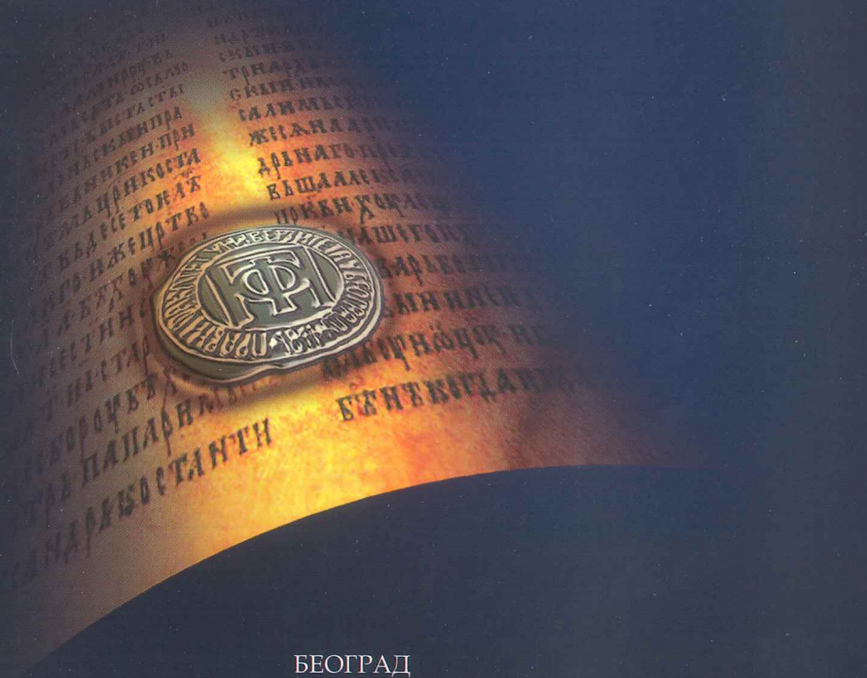
I 57905

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ
УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ

Др НАДЕЖДА Д. ТОШИЋ

БУЏЕТСКА КОНТРОЛА



БЕОГРАД
2013

Др НАДЕЖДА Д. ТОШИЋ • БУЏЕТСКА КОНТРОЛА

ISBN 978-86-7630-441-7

II 57905

Др НАДЕЖДА Д. ТОШИЋ

БУЏЕТСКА КОНТРОЛА

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ
БИБЛИОТЕКА
БЕОГРАД

БЕОГРАД • 2013

И.бр. 791/2013

Др Надежда Д. Тошић

БУЏЕТСКА КОНТРОЛА

Издавач
Правни факултет Универзитета у Београду
Центар за издаваштво и информисање

За издавача
Проф. др Сима Аврамовић, декан

Уредник
Проф. др Драган М. Митровић

Рецензенти
Проф. др Стеван Лилић
Проф. др Добросав Миловановић

© Правни факултет Универзитета у Београду, 2013
Сва права задржана. Ниједан део ове књиге не може бити репродукован, преснимаван или преношен било којим средством – електронским, механичким, копирањем, снимањем, или на било који други начин без претходне сагласности аутора и издавача.

www.ius.bg.ac.rs

САДРЖАЈ

Предговор (*проф. др Стеван Лилић*) 9

УВОД 11
1. Предмет истраживања и његов друштвени и научни значај . 11
2. Тематски оквир рада 13
3. Методологија и циљеви истраживања 15

I ПОЈАМ И ЗНАЧАЈ БУЏЕТА 17
1. Дефинисање појма буџета 17
2. Генеза настанка буџета и буџетског права 21
3. Значај, улога и обележја буџета 25
4. Буџетска начела 27
5. Функције буџета 39
6. Буџетске процедуре 44

II РАЗВОЈ БУЏЕТСКОГ СИСТЕМА И КОНТРОЛЕ БУЏЕТА У СРБИЈИ ТОКОМ XIX И XX ВЕКА 51
1. Период до II светског рата 51
2. Период након II светског рата 63
3. Последња деценија XX века 76

III АКТУЕЛНИ БУЏЕТСКИ СИСТЕМ У РЕПУБЛИЦИ СРБИЈИ . 81
1. Законски оквир 81
2. Поступак доношења буџета Републике Србије 98
3. Општи биланс јавних прихода и јавних расхода Републике Србије 100
4. Припрема буџета и Меморандум о буџету Републике Србије по Закону о буџетском систему из 2009. године 111
5. Припрема и доношење буџета и финансијских планова организација обавезног социјалног осигурања (ООСО) .. 115
6. Припрема, доношење и извршење буџета локалних власти .. 117
7. Буџет локалне самоуправе 119
8. Ребаланс буџета 122
9. Завршни рачун буџета 124

IV ЗАКОНСКИ ПРОПИСИ И БУЏЕТСКА ИНСПЕКЦИЈА 131

1. Закон о буџетском систему 131
2. Закон о буџету, Одлуке о буџету и финансијски планови организација обавезног социјалног осигурања (ООСО) .. 134
3. Закон о јавном дугу 147
4. Закон о јавним набавкама 152
5. Закон о платама у државним органима и јавним службама .. 157
6. Закон о платама државних службеника и намештеника 163
7. Уредбе о коефицијентима 165
8. Уредба о раду, овлашћењима и обележјима буџетске инспекције 168
9. Уредба о буџетском рачуноводству 168
10. Правилник о стандардном класификационом оквиру и контном плану за буџетски систем 172

V ДРУГИ ПРОПИСИ ОД ЗНАЧАЈА ЗА РАД БУЏЕТСКЕ ИНСПЕКЦИЈЕ 177
1. Закон о општем управном поступку 177
2. Закон о слободном приступу информацијама од јавног значаја 181
3. Закон о прекршајима 185
4. Кривични законик 188
5. Закон о финансирању локалне самоуправе 190

VI БУЏЕТСКА КОНТРОЛА У ДАНАШЊЕ ВРЕМЕ 195
1. Задаци, циљеви и значај буџетске контроле 195
2. Органи управе у функцији буџетске контроле 197
3. Врсте буџетске контроле 203
4. Упоредно-правни осврт на систем буџетске контроле у неким европским земљама 208
5. Институције буџетске контроле у Европској унији 217

VII ОРГАНИЗАЦИЈА И ФУНКЦИЈЕ БУЏЕТСКЕ ИНСПЕКЦИЈЕ 221
1. Републичка буџетска инспекција 221
2. Локална служба за инспекцију 223
3. План и програм рада буџетске инспекције 226
4. Записник буџетског инспектора о извршеној контроли 231
5. Решење као управни акт у поступку контроле 241
6. Други управни акти и материјалне радње буџетског инспектора 244

VIII ЗАДАЦИ БУЏЕТСКЕ ИНСПЕКЦИЈЕ У КОНТРОЛИ ТРОШЕЊА ЈАВНИХ СРЕДСТАВА 249

1. Контрола трошења јавних средстава приликом јавних набаки 249
2. Контрола наменског и законитог трошења буџетских средстава 259
3. Контрола наменског и законитог трошења додатних прихода буџетских корисника 267

IX ОДНОС БУЏЕТСКЕ ИНСПЕКЦИЈЕ И ДРУГИХ ОРГАНА 279
1. Буџетска инспекција и органи интерне и екстерне ревизије . 279
2. Буџетска инспекција и Државна ревизорска институција ... 285
3. Буџетска инспекција и други инспекцијски органи 292
5. Буџетска инспекција и органи тужилаштва 300
6. Буџетска инспекција и органи унутрашњих послова 303
7. Буџетска инспекција и органи правобранилаштва 305

X НАДЗОР НАД РАДОМ БУЏЕТСКЕ ИНСПЕКЦИЈЕ 307
1. Надзор над радом локалне и републичке буџетске инспекције . 307
2. Надзор управне инспекције над законитошћу рада буџетске инспекције 308

XI СТАТУС И ЕФЕКТИ РАДА БУЏЕТСКЕ ИНСПЕКЦИЈЕ У ВРЕМЕ ТРАНЗИЦИЈЕ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ 311

XII ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА 321

XIII ЛИТЕРАТУРА 341

ПРЕДГОВОР

Монографија „Буџетска контрола“ др Надежде Тошић представља ажурирану, измењену и допуњену докторску дисертацију „Буџетска инспекција са посебним освртом на буџетски систем и управна овлашћења“ која је са одликом одбрањена почетком 2012. године на Правном факултету Универзитета у Београду.

Проблематика буџетске контроле и буџета, којој је ауторка посветила овај рад обрађена је систематски и студиозно, чиме се попуњава празнина новијих радова у овој области. У монографији се апострофира да друштвени значај буџетске контроле произилази из чињенице да је буџет средство и инструмент контроле прикупљања и трошења јавних средстава, како на републичком, тако и на покрајинском и локалном нивоу. У раду је дат најшири историјски осврт на саме корене буџетске контроле и буџетског система, тако што се прати развој ових установа од почетка 20. века у Србији и другим државним оквирима српског и југословенских народа, па до најновије законске регулативе, доношењем Закона о буџетском систему из 2009. године и одговарајуће измене и допуне у наредном периоду. Одредбама Закона о буџетском систему је проширен круг правних субјеката који могу бити контролисани, што повећава значај ове форме буџетске контроле у буџетском систему. У монографији се износи конкретан пример контролног поступка од стране буџетског инспектора, у смислу утврђивања правилности наменског и законитог трошења буџетских средстава од стране буџетског корисника, између осталог, доношење решења (управног акта којим се налаже отклањање неправилности буџетском кориснику), улагање жалбе од стране буџетског корисника и подношење тужбе у управном спору.

У овом раду анализа је фокусирана на контролу наменског и законитог трошења буџетских, односно јавних средстава, где су најприсутније злоупотребе и то у сегменту правилности доношења плана јавних набавки од стране буџетских корисника, у процедури доношења акта о буџету и финансијског плана организација обавезног социјалног осигурања, као и непоштовања прописане процедуре у поступку доделе уговора у области законитог и наменског трошења јавних средстава, контроле правилности у погледу обрачуна плата итд. Такође, у раду је, ради компарације, дата организација буџетске контроле у Црној Гори, Италији и Великој Британији, при чему је указано на нека напреднија решења у овим земљама која је могуће применити и код нас. У раду се критички оцењује да практично функционисање контролних институ-

ција није успостављено у потребном обиму и динамици, мада је исто било конципирано различитим стратегијама и документима које су усвојили највиши државни органи власти и презентовали их званичницима Европске уније, као доказ политичке спремности доброг управљања буџетским и јавним средствима.

Закони и други прописи из области јавних финансија, чија се регулатива у раду анализира са аспекта надлежности органа буџетске контроле, имају изражен антикоруптивни карактер, са крајњим циљем заштите наменског и законитог трошења јавних средстава. Поштовање законске регулативе из ових и других области широко елаборираних у раду, у данашњем времену и будућности, битно опредељује пре свега економски и друштвени напредак Србије и повећање стандарда њених грађана. Доследним спровођењем ових закона, уз неопходну сарадњу врховних државних органа власти са органима надлежним за контролу буџета и правосудним органима, може доћи до реализације пројектоване економске и фискалне политике, као претпоставке за превазилажење садашње економске и социјалне кризе.

Посебан допринос ове монографије је у томе што представља користан стручни материјал за сваког ко се бави буџетском контролом, посебно ради постизања вишег нивоа у обављању инспекцијске контроле буџета. Ово је од посебног значаја с обзиром да је у данашњим условима за то заинтересована и Европска унија због компатибилности нашег правног и финансијског система са системом земаља које припадају тој заједници, као и са аспекта коришћења одређених облика развојне помоћи за коју је Србија нарочито заинтересована у овом претприступном периоду своје европске интеграције.

Београд, мај, 2013.

Проф. др Стеван Лилић

УВОД

1. ПРЕДМЕТ ИСТРАЖИВАЊА И ЊЕГОВ ДРУШТВЕНИ И НАУЧНИ ЗНАЧАЈ

Предмет истраживања у овом раду је буџетска инспекција, са посебним освртом на буџетски систем и управна овлашћења буџетске инспекције. Да би се одредило место и значај ове форме инспекцијске контроле у правном систему Републике Србије мора се указати на њен првенствени заштитни објекат контроле, што представља буџет и на оквир њеног деловања, а то је буџетски систем Републике Србије. Буџетска инспекција има веома важно место у области буџетске контроле, у смислу остваривања права грађана да путем законом прописаних механизама омогући контролу над јавним финансијама. Постизање вишег нивоа контроле над овом сфером доводи до бољег сагледавања начина на који се троше буџетска средства. Буџетска инспекција представља један од облика буџетске контроле, која се може одредити као сегмент буџетског права и форма контроле управе као и финансијскоправне конроле. Статус, овлашћења, резултати и значај ове инспекције у склопу осталих механизама буџетске контроле означавају и меру достигнутог друштвено-економског развоја и развоја демократије у једном друштву. До појаве буџетске инспекције у нашем буџетском систему постојале су неке друге форме контроле трошења буџетских средстава. Она се као контроли орган у овој области профилисала Законом о јавним приходима и јавним расходима („Службени гласник РС“, број 76/91, 18/93, 22/93-исправка, 37/93, 67/93, 45/94, 42/98, 54/99, 22/01, 33/04 и 135/04) као овлашћена служба за контролу законитог и наменског коришћења и употребе средстава намењених за финансирање јавних потреба Републике Србије. Након доношења Закона о буџетском систему („Службени гласник РС“, број 9/02, 87/02, 61/05, 66/05, 101/05, 85/06 и 86/06), установљена је интерна ревизија код директних корисника буџетских средстава Републике Србије и организација за обавезно социјално осигурање, с тим да поменути директни корисници средстава буџета Републике Србије даље успостављају одговарајуће облике интерне ревизије за индиректне кориснике буџетских средстава који се налазе у њиховој надлежности. Такође, обавезу формирања ове службе добијају и надлежни извршни органи локалне власти. На тај начин, ова служба је формирана како на нивоу Републике, тако и на нивоу локалних органа власти. Обавеза локалних органа власти је у том смислу дефинисана и